

CASADO CASADO, L.: *Los vertidos en aguas continentales. Las técnicas de intervención administrativa*, Comares, Granada, 2004, 549 págs.

El de las aguas es un tema de permanente actualidad, tanto por la preocupante escasez de este recurso a que continuamente se enfrenta nuestro país como por la problemática asociada a su contaminación, cuya causa más significativa es la realización de vertidos de sustancias peligrosas. Se trata, asimismo, de un tema de notorio interés jurídico, dados los numerosos cambios normativos acontecidos en esta sede en los últimos años, no sólo a nivel comunitario, sino también a nivel interno. El libro de Lucía CASADO, *Los vertidos en aguas continentales. Las técnicas de intervención administrativa*, prologado por el profesor Ramón MARTÍN MATEO, se adentra en la problemática de la calidad de las aguas y se centra en un tema de gran trascendencia como es el de los vertidos. El estudio del régimen jurídico de los vertidos en aguas continentales y, en particular, de las técnicas de intervención administrativa sobre los mismos articuladas por nuestro ordenamiento se erigen en el objeto principal de esta obra. En ella se atiende tanto al régimen jurídico de los vertidos efectuados directamente en el dominio público hidráulico como a las singularidades que ofrecen los vertidos realizados al alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de depuración. Y todo ello de forma rigurosa, manejando un gran número de fuentes bibliográficas y jurisprudenciales.

Este libro se divide en dos partes diferenciadas, íntimamente relacionadas entre sí. En la primera, titulada *Los vertidos*

y su regulación jurídica, la autora, a lo largo de tres capítulos, realiza una aproximación general a la problemática de la contaminación de las aguas y, en particular, de los vertidos; y estudia el régimen de distribución de competencias entre la Comunidad Europea, el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, al tiempo que efectúa una aproximación a la normativa aplicable sobre los vertidos.

En el capítulo primero destaca especialmente el análisis del concepto, la naturaleza jurídica y las clases de vertidos. A partir del dictado expreso de la normativa y, fundamentalmente, de la interpretación jurisprudencial recaída a tal efecto, se examina el concepto jurídico de «vertido». Dicho análisis lleva a la autora a concluir la amplitud con que en nuestro ordenamiento jurídico se configura dicho concepto. Y, en relación a su naturaleza jurídica, Lucía CASADO considera, alejándose de las posiciones mayoritarias que catalogan los vertidos como usos especiales del dominio público hidráulico, que, en la medida en que estamos ante usos *sui generis*, susceptibles potencialmente de una pluralidad de calificaciones, la determinación de la naturaleza jurídica de los vertidos, enlazada al tipo de uso a que responden, debe realizarse siempre atendiendo a sus condiciones fácticas.

En el capítulo siguiente se examina la distribución de competencias en materia de vertidos. Es éste un tema de gran complejidad por la existencia de abundantes entrecruzamientos competenciales y presidido por una enorme conflictividad, pero de extraordinaria importancia para enmarcar el radio de acción de los diferentes poderes públicos implicados y fijar sus límites. Ante la ausencia de toda re-

ferencia expresa a la materia «vertidos» en la CE, la jurisprudencia constitucional la ha reconducido al título competencial más genérico de «protección del medio ambiente». Corresponde, en definitiva, al Estado la elaboración de la legislación básica y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo de esta legislación básica y la adopción de normas adicionales de protección, amén de la función ejecutiva. Ahora bien, esta afirmación debe ser convenientemente modulada. En primer lugar, no puede ocultarse que la regulación de los vertidos se contiene mayoritariamente en la legislación de aguas (en la actualidad, en el Texto Refundido de la Ley de Aguas), declarada en este punto legislación básica sobre protección del medio ambiente por el Tribunal Constitucional. En segundo lugar, la reconducción de los vertidos a la «protección del medio ambiente» no impide que el título constitucional «aguas» ejerza una influencia decisiva en esta materia. Se conjugan, de este modo, los criterios de reparto competencial sobre medio ambiente y aguas. Y se produce un claro efecto reduccionista del mayor protagonismo autonómico que resultaría de la exclusiva aplicación del título de «protección del medio ambiente». Por último, la realidad práctica, como advierte la autora, exige tener debidamente en cuenta el juego de otros títulos competenciales conexos, como los de pesca fluvial, sanidad, ordenación del territorio...

La primera parte finaliza con el capítulo tercero, en el que se realiza una aproximación general al ordenamiento jurídico español en esta materia, fruto de la confluencia de una pluralidad ordinal procedente de diversos escalones normativos (internacional, comunitario, estatal, autonómico y local). En él se pone de relieve cómo la ordenación de los vertidos en España se ha convertido en un tema prioritario al que se atiende desde la ingente normativa adoptada, tanto en materia de aguas como en otras materias conexas.

En este marco normativo se inserta la segunda parte de este libro, que lleva por título *Las técnicas de intervención administrativa sobre los vertidos en aguas continentales en el ordenamiento jurídico español*, y que está formada por trece capí-

tulos, dedicados específicamente al análisis individualizado de las principales técnicas de intervención administrativa sobre los vertidos. Se agrupan, a partir de su función y finalidad prevalente, en dos grandes bloques: preventivas y represivas y reparadoras. Esta segunda parte se inicia con el capítulo cuarto, de carácter general e introductorio y centrado en exclusiva en la realización de algunas reflexiones generales en torno a la intervención administrativa en materia de vertidos. Su finalidad no es otra que delimitar el papel que, en el marco del artículo 45 CE, corresponde desempeñar a las Administraciones Públicas en materia de vertidos y que justifica, en último término, la existencia de mecanismos de intervención administrativa.

Posteriormente, en los capítulos quinto a decimocuarto, se analizan las principales técnicas de intervención administrativa sobre los vertidos de carácter preventivo. Se inicia esta andadura con el examen de la planificación hidrológica (capítulo quinto), llamada a cubrir importantes funciones en materia de vertidos —ampliamente analizadas por la autora—, aunque los planes hidrológicos aprobados hasta el momento no hayan agotado sus posibilidades.

Se continúa, en el capítulo siguiente, con el estudio de la prohibición de contaminar, instrumento óptimo de prevención y control de la contaminación de las aguas. En nuestro ordenamiento jurídico se configura como eje central para el control previo de los vertidos contaminantes la prohibición general con reserva de autorización. Se trata, salvo casos excepcionales, de una prohibición relativa, que puede ser levantada por la Administración competente, a través del otorgamiento de la correspondiente autorización.

Correlato necesario de la prohibición de contaminar es la autorización de vertido, que constituye el eje central sobre el cual gravita la intervención administrativa sobre los vertidos en nuestro ordenamiento. La complejidad y riqueza de perfiles que presenta esta institución justifica que la autora dedique a su estudio cinco capítulos diferenciados. En ellos se abordan las siguientes cuestiones: los elementos subjetivos, objetivos y formales de las autorizaciones de vertido (capítulo

séptimo); los estándares de contaminación como elemento modulador de las mismas (capítulo octavo); su eficacia jurídica (capítulo noveno); las autorizaciones provisionales de vertido y la problemática de la regularización de los vertidos ilegales (capítulo décimo); y la naturaleza jurídica de las autorizaciones (capítulo undécimo).

A lo largo de estos capítulos, Lucía CASADO realiza un estudio minucioso de las autorizaciones de vertido. Ciertamente, ninguna cuestión escapa a su análisis y se adentra, además, en cuestiones que plantean una extraordinaria complejidad por la propia indefinición de la normativa vigente, como la determinación de la competencia autorizatoria sobre los vertidos indirectos; la delimitación del ámbito objetivo de la autorización y de las actividades sujetas a la misma; o la configuración jurídica de las autorizaciones provisionales de vertido y de los programas de reducción de la contaminación, entre otras. Sin embargo, creemos que debe destacarse especialmente el estudio que realiza de la naturaleza jurídica de la autorización de vertido. Si bien mayoritariamente ha sido categorizada por la doctrina y por la jurisprudencia como autorización operativa, Lucía CASADO defiende en este libro, a partir del examen de su régimen jurídico y de sus características, que estamos ante una figura de naturaleza híbrida entre la autorización y la concesión. En ella se mezclan elementos propios de ambas instituciones, siendo mayoritarios los propios de la concesión. Así se desprende de su carácter condicionado; de la relación jurídica continuada entre Administración y autorizatorio; de la subordinación de la actividad autorizada a las modificaciones normativas e, incluso, en algunos casos, a cláusulas técnicas; de su carácter temporal; de su naturaleza constitutiva; y de la abundancia de elementos discrecionales. De la autorización sólo quedaría la mayor amplitud de las posibilidades de modificación y revocación en relación a las concesiones y, además, sin derecho a indemnización. Asimismo, en tanto que la concesión tradicionalmente se ha considerado una institución contractual, la autorización de vertido es un acto unilateral, si bien es cierto que con las últi-

mas novedades normativas, sobre todo a raíz de la introducción de los programas de reducción de la contaminación, se está produciendo, como destaca la autora, un tránsito desde la actividad unilateral a la concertada o propiamente convencional o consensual. Estamos, por tanto, ante una figura que, a pesar de su denominación, está próxima a la concesión.

El capítulo duodécimo se centra en el análisis de la autorización ambiental integrada, nacida de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Esta Ley aporta importantes novedades para el control de los vertidos. Destacan la transformación de la autorización de vertido en parte conformadora de la autorización ambiental integrada, a otorgar por las Comunidades Autónomas, para aquellas instalaciones sometidas a la Ley; la transformación de las autorizaciones de vertido en cuencas intercomunitarias, a otorgar por los Organismos de cuenca estatales, en informes preceptivos y vinculantes a emitir en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada; y la transformación de las autorizaciones de vertido a sistema de saneamiento local en otro informe previo a emitir por el Municipio, no configurado, sin embargo, con carácter vinculante.

El análisis de los instrumentos preventivos se cierra con el estudio de los instrumentos económicos, en particular el canon de control de vertido y los cánones de saneamiento autonómicos, llamados a jugar un papel fundamental en el control de los vertidos, por su carácter incentivador de conductas no contaminantes (capítulo decimotercero); y de los instrumentos de verificación y control, entre los que se incluyen la inspección y el control de las actividades que realizan vertidos, funciones éstas que progresivamente están siendo ejercidas, al igual que en muchos otros ámbitos, a través de entidades colaboradoras; y las técnicas de información, configuradas con un carácter instrumental, al servicio de otros instrumentos de intervención, pero que proporcionan un importante volumen de información para el diseño racional de una política de protección de las aguas (capítulo decimocuarto).

Este libro concluye con el estudio de las técnicas represivas y reparadoras que persiguen, fundamentalmente, reprimir las conductas transgresoras y procurar restituir, reparar o, en su caso, indemnizar los daños y perjuicios derivados de los comportamientos antijurídicos y actúan como cláusula de cierre del sistema, garantizando la eficacia de las medidas preventivas. En el capítulo decimoquinto se estudia el régimen de infracciones y sanciones administrativas en materia de vertidos, complemento imprescindible de los instrumentos preventivos; y, en el decimosexto, la potestad administrativa de determinación y exigencia de responsabilidad por los daños causados al dominio público hidráulico.

Como puede desprenderse de lo anteriormente expuesto, estamos ante un libro que aborda de forma completa, incorporando además las últimas novedades normativas acontecidas en la materia —en particular, la transposición en el ordenamiento jurídico español de la Directiva marco de aguas, mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre—, el régimen jurídico de los vertidos, cubriendo un importante vacío existente en la doctrina administrativista. Como destaca el profesor MARTÍN MATEO en el prólogo que realiza a esta obra: «Aunque ha habido antes aportaciones puntuales sobre este tema, especialmente desde la perspectiva de los residuos de depuradoras y de desaladoras en acuíferos interiores, faltaba una investigación que con una perspectiva general abordase toda la problemática implicada, lo que ha afrontado la autora del libro que introduzco, que patentiza con ello la madurez de su formación científica y su capacidad de trabajo». Se trata, por tanto, de un libro de gran utilidad y oportunidad, que va a constituir un punto de referencia en la materia para todos aquellos estudiosos que deseen profundizar en la temática de la protección de la calidad de las aguas y de los vertidos y para las propias Administraciones implicadas.

Josep Ramon FUENTES I GASÓ
 Profesor Titular
 de Derecho Administrativo
 Universitat Rovira i Virgili

CIERCO SEIRA, César: *Administración pública y salud colectiva. El marco jurídico de la protección frente a las epidemias y otros riesgos sanitarios*, Ed. Comares, Granada, 2006, 291 págs.

Son muchas las razones que recientemente vienen contribuyendo al aumento de la preocupación social por los aspectos colectivos de la salud, y que justifican la atención de los científicos del Derecho público, llamados a reflexionar y debatir sobre el diseño del mejor y más eficaz sistema institucional de protección frente a epidemias, pandemias y zoonosis. En primer lugar, las alarmas sanitarias que se declaran con una frecuencia preocupantemente decenal a escala mundial; asimismo, la inviabilidad económica futura del sistema sanitario español, excesivamente centrado en los aspectos asistenciales y necesitado por ello de una diversificación y búsqueda de estrategias sanitarias preventivas; finalmente, también la creciente conciencia ciudadana en torno a la propia salud han motivado el interés por uno de sus principales factores determinantes, cual es el estado general de la salud ajena y colectiva.

En este contexto de necesidad y actualidad viene a insertarse la obra del profesor CIERCO, que nos brinda en ella un tratamiento lúcido, completo y sintético, del sistema normativo de la salud colectiva en España. Si a ello sumamos la relativa escasez de atención doctrinal sobre uno de los aspectos capitales de la tan debatida «sociedad del riesgo», se comprenderá la magnitud de una obra que revisita el objeto de lo que fuera la esencia del primigenio Derecho sanitario de la era liberal decimonónica, casi exclusivamente atento a la higiene colectiva.

Así pues, la obra se estructura en cinco capítulos de extensión relativamente homogénea, dedicados a introducir al lector en la problemática general de la salud pública, a analizar el objeto de la función pública de protección de la salud colectiva y examinar sus principios inspiradores, a exponer críticamente la organización pública dedicada a tal efecto y a estudiar el arsenal de instrumentos y modalidades de acción administrativa operables en este particular ámbito sanitario, todo ello con el rigor suficiente